

# 障害者の福祉的就労における工賃のあり方をさぐる

— 障害者就労支援施設「工賃倍増5か年計画」に関する考察をととして —

岡 本 友 二

## 〔抄 録〕

国は2007年に就労継続支援B型事業所及び授産施設等において障害者の工賃を引き上げることを目指して「工賃倍増5か年計画」を通達した。「工賃倍増5か年計画」の内容及び経過、結果を考察することにより、「工賃倍増5か年計画」の問題点を明らかにする。その上で障害者の福祉的就労における工賃制度のあり方をさぐる。そして、日本における障害者の就労・雇用政策のあり方を提言する。

福祉的就労は従事する障害者を労働者として認めないものであり、そのことから、最低賃金・社会保険への加入などの緒権利がない状態に置かれる。しかし、福祉的就労は実態としては労働と呼ぶべき内容である。そこで、日本において保護雇用及び援助付き雇用の採用が必要である。そのことは、障害者が訓練生から労働者へ、工賃は賃金へという障害者の就労・雇用政策の根本的転換となる。

**キーワード：**障害者、工賃倍増5か年計画、福祉的就労、保護雇用、援助付き雇用

## 第I章 序論

### 1. 研究の動機及び目的

2006年度から障害者自立支援法が施行された。障害者自立支援法の特徴として障害者の就労支援について、社会福祉サイドから就労への対策を掲げたことにある。その柱は次の二つである。①一般就労を希望する障害者を対象とする就労移行支援事業と、②一般的就労が困難な障害者を対象とする就労継続支援事業がそれである。

障害者自立支援法施行前において、知的障害者通所授産施設において勤務をし、障害者自立支援法施行後には就労移行支援事業及び就労継続B型支援事業において勤務する機会を得た。

国は就労継続支援B型事業所及び授産施設等において生産活動をしている障害者が地域で自立した生活をおくるためには、工賃水準を引き上げることが重要であると位置づけた。そして、2007年に「工賃倍増5か年計画」を通達した。障害者の工賃の増額という目標には理解をしつつも、「工賃倍増5か年計画」と障害者の就労支援の現場とのギャップを強く感じるこ

となった。このことが本論文のテーマを選択する動機となった。

国が示した「工賃倍増5か年計画」の2007年から2011年までの計画内容及び経過、結果を考察することにより、「工賃倍増5か年計画」の問題点を明らかにする。その上で障害者の福祉的就労における工賃のあり方をさぐる。そして、日本における障害者の就労・雇用政策のありかたを提言することが本論文の目的である。

## 2. 研究の方法

本論文は先行研究の分析、行政資料の分析、関連資料の分析をもとに行う。

## 第Ⅱ章 障害者の福祉的就労について

### 1. 福祉的就労とは

「福祉的就労」とは、広く解すると、福祉政策の下で就労の場の提供を受けていることであり、必ずしも、障害者を対象にしたものだけに限定されない。しかし、ここでは、「働くことを希望しながらも、通常の労働条件では適切な仕事につくことが困難な障害者が、賃金補填や人的措置を含む、公共部門、企業その他多様な団体、個人の多様な支援によって就労すること」と、定義することとする。すなわち、障害者の就労支援にかかわる分野に限定して考えることとする。

### 2. 福祉的就労の現状

障害者に対する福祉的就労施設は、日本においては、障害者自立支援法（現在は障害者総合支援法）による障害福祉サービスにおける就労、障害者自立支援法成立以前の旧障害者福祉各法に基づく就労施設における就労、小規模作業所・共同作業所における就労の三つの類型<sup>2</sup>がある。

福祉的就労に従事する障害者は厚生労働省の推計によれば約17万人（2006年度）とされているが、ここから一般就労に移行できるものは少数である。全国社会就労センター協議会の実態調査によると、授産施設等を利用する障害者の平均在所期間は約9.3年となっている。そのため、これらの施設は訓練の場と言い難いのが現状である。

このような現状を打開するために、2006年に施行された障害者自立支援法によって、就労支援を主眼にした事業が制度化された。同法は、これまでの施設体系を大きく見直し、新たに設けた訓練等給付の中に就労移行支援事業と就労継続支援 A 型事業、就労継続支援 B 型事業という就労に重点を置いた事業を設けている。

就労移行支援は、「就労を希望する65歳未満の障害者であって、通常の事業所に雇用されることが可能と見込まれる者」に対し、就労に必要な知識及び能力向上のための訓練や支援を行うものである。利用期間は原則2年と定められている。

就労継続支援事業は A 型と B 型に区分され、いずれも利用期間は定められていない。就労継続支援 A 型事業は、「通常の事業所に雇用されるのが困難であって、雇用契約に基づく就労が可能である者」に対し、就労機会の提供、就労に必要な知識及び能力の向上のための訓練や支援を行うものである。これに対し、就労継続支援 B 型事業は、「通常の雇用が困難かつ雇用契約に基づく就労が困難な者」を対象としている。就労継続支援 A 型事業では事業所と利用者が雇用契約を締結するため、労働法が適用される。一方、就労継続支援 B 型事業においては労働法の適用はない。

福祉的就労に従事する者のうち、労働者性が認められているのは、福祉工場と就労継続支援 A 型事業のみである。福祉工場及び就労継続支援 A 型事業は全国で約370カ所（2009年度）、利用者数は約7,400人（2009年度）である。つまり約17万人の福祉的就労従事者のうち大多数が労働者でないものとして扱われている。

就労継続支援 B 型事業や授産施設で従事する者が得る報酬は「工賃」と呼ばれ、賃金として取り扱われていない。労働法が適用されないため最低賃金が保障されず、工賃は平均月額13,000円前後であり、障害基礎年金を受給できる場合でも工賃との合計額は、自立生活を営むのに十分な額とは言い難い状況がある。

### 3. 福祉的就労の問題点

#### (1) 低い平均工賃

厚生労働省は、「成長力底上げ戦略」の一環として、「工賃倍増5か年計画」として2007年度から2011年度の5か年間、福祉施設において働く障害者の工賃水準を引き上げるための取り組みを行っている。すなわち、就労継続支援 B 型事業等で就労している障害者の工賃水準（2006年度の平均工賃月額12,222円）が低く、障害者の経済的自立に向けて、一般就労への取組に加え、非雇用の形で働く障害者の工賃引き上げが重要とし2011年度には平均工賃が倍増できるよう、都道府県ごとに工賃の倍増を図るための具体的方策等を定めた「工賃倍増5か年計画」を策定することを求めている。そして、同計画に基づき都道府県が実施する事業に支援を行っている。

#### (2) 低い授産施設等から一般就労への移行

2006年の障害者自立支援法施行後、障害者の地域における福祉的就労から一般就労への移行を推進することが強調され、2003年度の、福祉施設から一般就労への移行者数2,000人から、2011年度には、9,000人が目標とされながら2008年度の実績は3,400人程度にとどまっている。なお、移行率は2008年度と2009年度を比べると、就労移行支援事業では増加（14.7%から15.8%）、就労継続支援 A 型事業は微増（2.0%から2.1%）しているのに対し、就労継続支援 B 型事業では1.4%から1.2%へと下がっている。また、一般就労への移行率別の施設割合をみると、50%以上施設が9.3%から9.6%、40%から50%未満が2.5%から3.8%と移行率が高い施

設割合が微増する一方で、移行率0%の施設が39.3%から42.3%と3ポイント増加している。

### （3）労働施策と福祉施策の分立

就労継続支援B型事業、入所・通所授産施設、小規模授産施設は、いずれも労働基準法や最低賃金等の労働法規は適用されず、労働者ではなく訓練生とされている。「福祉的就労」<sup>3</sup>と称されるが、労働者ではないため、所得補償は二の次となりがちである。また、就労継続支援A型事業、福祉工場には労働法は適用されるが、労働施策ではなく福祉施策の対象であるので、就業面での対応が十分にはなされていない。

## 第三章 障害者の保護雇用について

### 1. 障害者の保護雇用（sheltered employment）とは

ILOによる職業リハビリテーションの定義（1955年）<sup>4</sup>では、事業所での就労がむずかしい障害者を雇用する保護工場制度（sheltered workshop）や通勤が困難な者の在宅雇用制度等をいう。主にヨーロッパ諸国で発展した公的雇用形態で、所得補償の裏づけをもちながら障害特性を考慮した雇用の場の確保や就労環境を整備することとされている。

近年、それらの諸国でも社会統合の理念や経済的な理由から一般雇用への積極的な転換が図られている。

保護雇用という要件を満たしているという意味ではわが国の福祉工場や特例子会社がそれに該当するとの意見もある。しかし、いずれも民間の事業体である、所得保障制度と連動しているわけではない、最低賃金適用除外がなされることもある、法律的な位置づけが曖昧である、ことなどから、日本には保護雇用制度がないとする意見が一般的である。

わが国の障害者就労の関係者の多くが保護雇用制度の確立を要求している。しかし、厚生労働省は保護雇用を保護工場制度（sheltered workshop）のみに限定して理解し、一貫して「保護雇用はノーマライゼーションの概念に反するから」という理由で取り上げようとしていない。

なお、最近は「保護雇用」という表現は、「障害者が保護されながら雇用される」という消極的な意味を持つことから、「障害者が社会的支援を活用しながら労働に参画される」という積極的な意味を強調するため、「社会支援雇用（social support employment）」<sup>5</sup>という表現を使うことも増えてきている。

### 2. 障害者の保護雇用の実施にむけて

わが国において保護雇用の実施に向けた議論はどのようになっているのか。日本においても少なくとも1980年代初頭において保護雇用の導入の必要を説く議論が始まっていたことは明らかである。

「障害者雇用の実現をめざして」<sup>6</sup>で鈴木勉は、日本における障害者の保護雇用制度の創出に

ついて、コロニー運動を例として述べている。以下はその概略である。

「コロニー運動の長期的目標は、わが国の職業的リハビリテーションの分野で、職能前訓練、職能訓練、職業訓練、職業へと一貫した、体系的な施策を確立することにある。そして、この目標を実現するための当面の課題として浮上してきたのは、重度障害者のための保護雇用制度の確立にあるといえよう。この課題は、コロニー運動の当事者のみならず、今日、障害者や障害者雇用に関わる関係者の間においても切実なねがいになっている。

ここでの保護雇用は、生活できる賃金を保障し、将来的には可能なかぎり一般雇用されるよう援助する施策を意味する。そのために国および地方自治体は、経営費の赤字補填または、賃金補給を行うとされる。

こうした提案が実を結ぶには、なお多くの試練をくぐることになるだろう。しかし、国際障害者年をめぐるわが国の議論のなかで、障害者の雇用保障、なかでも保護雇用制度の創設について一定の合意をみつめる。また、保護雇用制度とリンクする形で所得保障の方途が考えられなければならないことが次第に明らかになりつつある」<sup>7</sup>

鈴木勉の記述で注目したのは、一つに保護雇用の必要性について、日本において、1981年の国際障害者年の当時において、すでに提案され、議論が始まっていたことである。二つに保護雇用と所得保障をリンクする点である。そして、三つに、記述に「こうした提案が実を結ぶには、なお多くの試練をくぐることになるだろう」と日本における保護雇用施策の導入の険しさについても予見し述べられている点である。保護雇用の必要性については多くの研究において必要性が論じられている。しかし、いまだに保護雇用施策を導入しない日本の現状について、障害者就労・雇用支援の現場では閉塞感が満ちていると考える。

## 第Ⅳ章 障害者の福祉的就労にともなう工賃の性質について

### 1. 福祉的就労における工賃とは

障害者が就労の対価として受け取る収入は就労形態によって大きく異なる。福祉工場や就労継続支援 A 型事業などの雇用型の事業所で従事する障害者が受け取る収入は「賃金」となる。それには労働法規が適用され、最低賃金法が適用される。

一方、就労継続支援 B 型事業、授産施設、小規模作業所等の非雇用型の事業所で福祉的就労として従事する障害者が受け取る収入は「工賃」と呼ばれる。本論文で扱うのは、この「工賃」のことである。

一般に「工賃」とは「工作・加工などの手間賃」<sup>8</sup>とされるが、福祉的就労における「工賃」はこれとは異なるものである。

福祉的就労における「工賃」は、厚生労働省発の各通知において、事業の収入から当該事業に必要な経費を控除した額に相当する金額を工賃として支払わなければならないとされている。「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」では第24条（工賃の支払等）

にて次のように記載されている。「障害者支援施設は、生活介護、就労移行支援又は就労継続支援Ｂ型において行われる生産活動に従事している者に、当該生活介護、就労移行支援又は就労継続支援Ｂ型ごとに、生産活動に係る事業の収入から生産活動に係る事業に必要な経費を控除した額に相当する金額を工賃として支払わなければならない」

一般の労働市場における賃金は、事業所の収益のプラス・マイナスにかかわらず労働コストとして生じる。しかし、福祉的就労の場では前述のとおりプラスの収益が生じた時にのみ支給される。そのため、多くの事業所では収益が低いことから工賃も極めて低くなる。また、工賃には労働法制が適用されないため最低賃金法の適用除外となり、このことも工賃が低額となる要因の一つでもある。

## 第Ⅴ章 「工賃倍増５か年計画」の概要

### 〈１〉「成長力底上げ戦略」<sup>⑨</sup>について

国は2007年に「成長力底上げ戦略」（基本構想）を策定した。この戦略は、人材能力、就労機会、中小企業の向上を図ることにより、経済成長を促し、その結果として、格差の固定化を防ぐというものである。この戦略は「工賃倍増５か年計画」の基となるものである。格差対策として経済成長を利用するという基本姿勢に疑問を抱かざるをえない内容である。その中で工賃倍増５か年計画に影響を与えている点は次のようなものである。

- １．「成長力底上げ戦略」は、成長戦略の一環として、経済成長の下支えする基盤（人材能力、就労機会、中小企業）の向上を図ることにより、働く人全体の所得や生活水準を引き上げつつ、格差の固定化を防止しようとするものである。

「成長力底上げ戦略」は、単に『結果平等』を目指す格差是正策とは異なり、意欲のある人や企業が自らの向上を取り組める「機会（チャンス）」を最大限拡大することにより、底上げを図るものである。

- ２．『福祉から雇用へ』推進５か年計画』の策定・実施

「福祉から雇用へ」の基本的考え方を踏まえ、公的扶助（福祉）をうけている人などについて、セーフティネットを確保しつつ、可能な限り就労による自立・生活の向上を図る。

- ３．「工賃倍増５か年計画」による福祉的就労の底上げ

授産施設等で働く障害者の工賃水準を引き上げるとともに、一般雇用への移行の準備を進めるため、『福祉から雇用へ』推進５か年計画』の一環として、産業界等の協力を得ながら、官民一体となって取組を推進。

「成長力底上げ戦略」をみるとその目的が懸念される。それは、「成長戦略の一環として、経済成長の下支えをする基盤の向上を図る」という点である。障害者の就労・雇用の改善が目的

ではなく、経済成長を支えるという手段と化していることである。

また、『結果平等』を目指すのではないと断言している。これは社会の格差是正に正面から取り組んでいないと理解せざるをえない。

## 〈2〉『「工賃倍増5か年計画」を推進するための基本的指針』<sup>10</sup>について

この指針は国が策定した『成長力底上げ戦略』の「福祉から雇用へ・推進5か年計画」に基づき作成されたものである。就労といういわば自助を主眼に置いているなど問題のある指針である。

国が2007年に都道府県に通達した『「工賃倍増5か年計画」を推進するための基本的指針』の概要は以下のものである。

### 1. 「工賃倍増5か年計画」による取組の必要性

「工賃倍増5か年計画」は、就労継続支援B型事業所及び授産施設において働く障害者の工賃水準を引き上げることを通じ、障害年金を始めとする社会保障給付等による収入と合わせて、地域において障害者が自立した生活を実現するとともに、一般雇用及びA型事業への移行も一層促進するという観点から、「成長底上げ戦略」に基づく『「福祉から雇用へ」推進5か年計画』の一環として、産業界等の協力を得ながら、官民一体となった取組を推進するものである。

このため、平成19年中に全ての都道府県において「工賃倍増5か年計画」を作成し、関係機関や地域の商工団体等の関係者を挙げた協力の下、5年間で平均工賃の倍増を目指すこととしている。

### 2. 都道府県が作成する「工賃倍増5か年計画」に関する事項

(1) 都道府県は障害福祉サービス事業所の「工賃倍増5か年計画」の作成・推進について積極的に取り組む具体的方策に従って都道府県内の事業所の支援を計画的に行うものとする。

#### (2) 基本的事項

##### ア 計画の作成時期

都道府県は、平成19年度中に「工賃倍増5か年計画」を策定する。

##### イ 計画の対象期間

平成19年度から平成23年度までの5年間とする。

##### ウ 計画の対象事業所

(ア) 就労継続支援B型事業所

(イ) 障害者自立支援法移行前の身体障害者授産施設、知的障害者授産施設及び精神障害者授産施設（いずれも小規模通所授産施設を含む。）

「『工賃倍増5か年計画』を推進するための基本的指針」を読むと、その前提とされていることに納得がいかない点がある。それは、「母子家庭世帯、生活保護世帯、障害者など公的扶助（福祉）を受けている者等について、セーフティネットを確保しつつ、可能な限り就労による自立・生活の向上を図る」とする点である。これが「成長力底上げ戦略」の具体策として打ち出されていることである。就労による自立で公的扶助（福祉）から外れるということが、経済成長の下支えの手段として描かれているのである。障害者の働く権利や労働により社会的に妥当な収入を確保することの実現等は視野にない施策である。

## 第Ⅵ章 「工賃倍増5か年計画」の分析

### 1. 平均工賃の推移

2006年度	12,222円
2007年度	12,600円
2008年度	12,587円
2009年度	12,695円
2010年度	13,079円
2011年度	13,586円

### 2. 平均工賃の伸び

2006年度	12,222円
2011年度	13,586円 〈111.2%〉

（目標200%に対して著しく低い結果となった。）

### 3. 工賃倍増5か年計画に係る予算

2007年度	5億円
2008年度	15億円
2009年度	16億円
2010年度	8億円
2011年度	5億円
合計	49億円

### 4. 工賃倍増5か年計画の計画頓挫の要因

5か年で工賃を倍増するという計画は、5年で49億円という国費を投入したものの、平均工賃伸び率は111.2%にとどまり、目標とした伸び率200%に遠く及ばなかった。なぜ、目標に届かなかったのだろうか。



第一に、倍増という目標値が障害者支援事業所の実態を踏まえたものでなかったと考えられる。多くの障害者支援事業所は地域社会と連携をして、生産・販売を展開している。現状において考えられる多くの工夫を実践している。よって工賃支給についても努力の結果としての支給実態であったと思われる。それに対して、工賃倍増という目標は、工賃を約2万円台に乘せ、障害者年金約7万円と合算して、生活費の一定を賄うという意図により決定されたものである。障害者支援施設の実態を考慮せず、目標工賃ありきの目標設定が目標工賃と結果の工賃との大きな乖離を招いたといえる。

第二には、地域性を考慮せず、一律に工賃倍増という目標を全国の障害者支援事業所に網をかける方法をとったことである。多くの障害者支援事業所は地域社会と結びつき、生産・販売を行っている。地域の地場産業との結びつきをもつ障害者支援事業所も少なくない。また、大都市圏にある障害者支援事業所と地方にある障害者支援事業所では地域の経済状況、人口などの条件も大きく違いがでてくる。地域性を考慮せず、一律に倍増という網をかけたことが計画未達成の要因の一つである。

第三には、工賃倍増計画が厚生労働省から都道府県、障害者支援事業所へのトップダウンでなされたことによる。障害者自身の意見を汲み上げる機会もなく、障害者支援施設の職員への問いかけも、ほとんどなされないまま計画が策定されたことは、計画にたいするモチベーションを低くする要因となった。現場がモチベーションをもたぬまま、5か年という期限を一方的に設定して見切り発車したのである。

第四には、工賃の枠組みは固定したままで、倍増という増額を設定したことである。工賃は、賃金と違い訓練手当に該当するものである。そのため、労働の対価としての賃金とはみなされず、労働法制の適用を受けない。そのために最低賃金法の対象とならない。この枠組みには手を加えず、工賃を約2万円台に引き上げ、障害者年金と合算して、一定の生計費をまかなう構想である。低額でもよいという訓練手当の実態は温存したまま、訓練手当で生計費を賄うとする矛盾した構想である。

第五には、障害者支援事業所の生産・販売向上に営利企業の経営戦略をそのまま導入したことである。多くの障害者支援事業所は社会福祉法人やNPO法人格であり、非営利法人として運営されている。そこへ、企業の経営コンサルティングを用いていった。もっぱら生産・販売を専従とする営利企業と障害者の処遇を主たる事業の柱とする非営利団体に同じ手法をもちうることは現実と乖離した方法論である。多くの障害者支援事業所が経営コンサルティングを受け、あるいは生産・販売向上のための研修を受けたにもかかわらず、大きな成果を上げる例が少なかったのが結果である。

以上の5点が計画頓挫の理由としてあげられる。

## 5. 工賃倍増5か年計画から見えてくること

工賃倍増5か年計画自体は数字的には大きな挫折に終わった。しかし、工賃倍増5か年計画

から、障害者の福祉的就労における工賃の問題点が明らかになった。

第一には工賃の低さである。工賃倍増5か年計画開始前の平成18年度の全国平均月額工賃は12,222円である。障害者就労支援事業所等で働く障害者の平均労働時間は、おおよそ、1日に6時間、週5日で週30時間程度と推定される。月に120時間労働とすると時給は101円となる。最低賃金を700円としても、実に最低賃金の14%にしか相当しないのである。

第二には障害者の収入の低さである。障害者年金受給者の場合、年金額が7万円としても、平均工賃12,222円を合算しても月額収入は8万円余りにすぎない。障害があっても無年金者も多く存在する。無年金者の月額収入は12,000円余りにとどまることとなる。フルタイム労働者の75%程度の労働時間を費やしても、経済的自立には遠く及ばない実態があきらかになった。

第三には「福祉から雇用へ」という目標を掲げながらも障害者支援施設から一般雇用への移行は目立った成果が得られなかったことである。福祉的就労から一般雇用への困難さがあらためて確認されたともいえる。

## 6. 工賃倍増5か年計画の評価

2007年から2011年の5か年の成果は工賃増加率200%の目標に対して111.2%に終わった。計画頓挫の理由については前述したとおりである。しかし、目標が達成されなかったこと以前に計画の設計自体に大きな問題をはらんでいた。それは、障害者の福祉的就労における工賃の倍増という目標を国が策定し、その実行責任は各障害者就労支援施設が負うところにある。国は目標工賃達成加算制度を設定し、一定の工賃増加をした施設に加算金を支給するという手法を持ち込み、強引に計画を推進した。施設利用者の状況、施設の個別事情、あるいは地域経済の状況などへの考慮はなく、いわば施設のみに工賃倍増の責任を転嫁するものである。

また、多くの問題を抱えた障害者の福祉的就労の骨格には一切の手を加えず、経営的努力のみで工賃の倍増をはかったのである。これは車体の欠陥を放置したままスピードの倍増をはかるに等しい行為である。

## 7. 「福祉から雇用へ」政策の問題点

国は2007年「成長力底上げ戦力」を策定し、その政策の一つとして「福祉から雇用へ」を目標として掲げた。障害者分野においては一般雇用者の増加と福祉的就労者の工賃アップという2本立ての計画を推し進めた。計画はいずれも十分な成果があがることはなく頓挫する。これは、一般就労をめざす障害者個人の努力、工賃アップをはかる障害者就労支援施設の努力に責任を転嫁した施策の失敗ととらえることができる。一般雇用と福祉的就労の二つしか選択肢のない障害者就労施策の改善が必要なのである。

## 8. 「工賃倍増5か年計画」のその後

「工賃倍増5か年計画」は2011年度をもって5年間の計画実施を終えた。厚生労働省は失敗

に終えた「工賃倍増5か年計画」の終了をうけて、2012年度からの3か年について「工賃向上計画」を策定し実施している。基本的枠組みは変更せず、実施困難であった「倍増」の名称を「向上」に付け替えるという、反省の見られない施策継続である。

## 第Ⅶ章 福祉的就労における工賃のあり方（政策提言）

### 1. 保護雇用の創設の必要

日本においては、障害者就労の対策として一般雇用と福祉的就労の二本立てである。一般雇用については高いハードルがかされている。一方、福祉的就労については労働者性が否定され、著しく低い工賃での福祉的就労をしいられている実態がある。この実態については、国がかかげた「福祉から雇用へ」、「工賃倍増5か年計画」によっても大きな改善は図ることはできなかった。

日本の就労・雇用政策に必要なのは、保護雇用の創設である。その手法としては、現在の福祉的就労に従事する障害者の大半を対象に労働法制を適用に、賃金補填は公的責任において行うという形の保護雇用の創設である。

### 2. 工賃から賃金への転換

福祉的就労とは職業リハビリテーションであり、労働ではなく、職業訓練と位置づけることの転換を図る必要がある。それは、福祉的就労を労働として位置づけることである。労働とすることにより労働法制の適用を受ける。それは最低賃金法の適用、社会保険の適用、労働組合への加入などが可能となることになる。以下にその理由を記す。

第一に「工賃倍増5か年計画」の対象となる障害者就労支援施設の就労時間がおおよそ週30時間と推定されることから、労働と位置づけることは労働時間の面からは妥当と思われる。

第二に障害者就労支援施設等の平均在所期間は平均約9.3年となっていることである。これは現在の福祉的就労が、期間限定の職業訓練という実態ではなく恒久的な就労となっていることである。

第三に、福祉的就労をしていても最低限度の生活に必要な収入を得られないことである。週に30時間と推定される就労時間を費やしても、時給換算100円余り、月額収入12,000円余りでは、生計費の維持とは遠くかけはなれた収入である。障害者年金を加えたとしても、生計費を維持する水準には達しない。生存権の観点からも是正が必要である。

### 3. 福祉的就労における労働法制の適用

福祉的就労に労働法規を適用するに際して、課題となるのは福祉的就労についている障害者が被雇用者であるかが問われる。現在の制度のもとでは障害者就労支援施設と契約を交わし、施設の福祉サービスを受ける利用者として位置づけられている。労働法規の適用のためには障

害者就労支援施設との雇用契約が必要となる。この点はすでに就労継続支援 A 型及び福祉工場において実施されていることから制度的には可能と考えられる。

#### 4. 福祉的就労を労働とするための財政的問題について

福祉的就労の主流となる障害者就労支援施設における就労時間は週30時間程度であり、平均月額工賃は12,000円余り（2006年度）である。最低賃金制度を適用となれば月労働時間120時間、時給700円として月額約84,000円の賃金を必要とする。現在の工賃収入との差額は約72,000円となる。この差額を施設の自力において捻出するのは困難である。それは「工賃倍増5か年計画」の計画頓挫をみてもあきらかである。対処方としては国及び地方公共団体からの公的支援が不可欠となる。福祉的就労者約17万人のうち現に労働法制の適用を受ける福祉工場及び就労継続支援 A 型の利用者約7,400人を引くと約162,600人が新たに労働法制の適用となる。最低賃金確保のためには多額の公的支出が必要となる。社会福祉予算の抑制が続く今日において、新たな公的支出には社会的な理解が不可欠となろう。しかし、最低賃金確保により、結果として生活保護の対象から外れる障害者も生じる。また、生計費で自立した障害者が消費者として経済活動に参入するメリットも発生する。なにより障害者の生存権確保の側面から公的支出の根拠はある。時間はかかるとしても社会的合意形成は可能と思われる。

#### 5. 保護雇用にとまなう課題

日本の福祉的就労に労働法制を適用することは、実質的に日本に保護雇用を導入することとなる。ただし、ヨーロッパ諸国でみられるように保護雇用の対象者を標準的な労働者の三分の一以上の能力を有するとする条件とのかかわりが課題となろう。日本における約17万人の福祉的就労者の障害程度は、幅の広いものとなっているのが現状である。軽度から中程度、さらに重度の障害者においては三分の一以上の労働能力を満たしている場合が多いのではないかと推定される。しかし、最重度の障害の場合はこの限りではないであろう。多くの福祉的就労に従事する障害者が保護雇用の対象になる。これは障害者福祉にとって大きな進歩となろう。一方、保護雇用の対象とならないであろう最重度の就労者の福祉的就労をどう展開していくかは次なる課題である。

#### 6. 工賃から賃金への転換がもたらすもの

第一に労働の対価としての収入が確保されることである。現状の工賃制度にあつては障害者就労支援施設において生産活動にともない必要経費を除いて、収益があつた場合にのみ、それを工賃に配分する方式である。規定どおりの時間働いたとしても、収益があがらなければ工賃の配分がないこともあり得るのである。これに対して、賃金となれば、たとえ障害者就労支援施設の生産活動で収益があがらなかったとしても必要経費として工賃は就労時間に応じて支払われるのである。

第二にナショナルミニマムを基本とする所得保障の意味合いをもつことである。工賃はその水準の低さから福祉的就労に従事する障害者の生活を支える収入になってこなかった。

しかし、最低賃金を確保される賃金となればフルタイム相当の就労時間が確保されるならば、最低限度の生活保障に近づくことが可能となる。

第三に障害者の働く権利の具体化である。福祉的就労における工賃受給者は労働者ではなく福祉サービスの利用者との位置づけである。それに対して労働者の立場が明確となる賃金労働は働く権利の具体的な実現の姿となる。

## 7. 福祉的就労における工賃のあり方

福祉的就労における工賃について、問題提起をしてきた。まず、工賃水準の低水準である。この点を改善しようと試みられた「工賃倍増5か年計画」の挫折の要因をさぐり、現行の工賃制度のままである工賃水準の向上は限界があることを示してきた。また、労働と位置づけられないことにより、最低賃金法の適用、社会保険の適用、労働組合の加入といった権利がない状況にあることを確認した。

福祉的就労のよりよい工賃のあり方をさぐるうちに、あるべき到達点は、「工賃」から脱して「賃金」へ移行することとの結論に達した。つまり、福祉的就労から保護雇用への転換である。福祉的就労から保護雇用への転換は、日本の障害者就労政策の根本的な変化となることである。

## 8. 保護雇用への転換の険しさ

保護雇用の先行研究のなかで語られているように、日本において、1980年代初頭頃から保護雇用の創設の議論が高まってきた。しかし、現実の壁は厚く、2010年代半ばとなっても保護雇用制度の確立にいたっていない。

その理由として一つは、一般雇用に該当してはじめて、労働者として認めようとする古い、障害者の自立像があると考えられる。この点に関しては一般就労者の三分の一以上の能力を有していれば福祉的な配慮を加えつつ、労働者として位置づけようという、新しい障害者の自立像が容認される社会的合意形成が必要である。

二つには、賃金補填を公的資金により行うという点に抵抗があると思われる。福祉的就労においては利用契約にともない利用料を支払い、作業により収益があがった場合のみ工賃が支払われる。工賃自体には公的資金の投入はなされていない。障害者がその能力を発揮して労働に従事したことに対して、最低賃金を保障することの社会的意義を共有する必要がある。

## 第Ⅷ章 おわりに

### 1. 援助付き雇用について

本論文では保護雇用の導入を政策提言に織り込んできた。ただし、近年になり、「保護雇用（sheltered employment）」から「援助付き雇用（supported employment）」<sup>11</sup>への転換が各国で進行してきている。

従来型職業リハビリテーションのアプローチには、さまざまな形の職業前訓練が存在している。たとえば、技能訓練、福祉的作業所、試行的就労プログラム、職場適応プログラムなどがある。これらのアプローチは「トレイン・プレイス」（train-place）アプローチ<sup>12</sup>と呼ばれる。このアプローチは職業訓練をしてから就職をすることを意味する。就職前の相談、評価、準備訓練などに重点が置かれ、フォローアップなどの就職後の援助は短期間に限定されることが一般的である。このアプローチは重い知的障害、精神障害をもつ人にとっては、職業前訓練は実際の職場で必要とされる技能との関連が直接的でなく、訓練の場で学んだ事柄を実際の職場で応用するのが困難であると指摘されてきた。

一方、職業リハビリテーションとして「プレイス・トレイン」（place-train）アプローチ<sup>13</sup>が初めて登場したのは1980年代の初めであった。このアプローチは援助付き雇用でジョブコーチ（job coach）<sup>14</sup>による支援、つまり、就職してからの訓練、継続的援助を意味する。

職業前訓練のプログラムは多くの場合、訓練環境が魅力ないものであることが多い。一般雇用の仕事と直接に結びついているものは少ない。したがって、職業前訓練を受ける人は、訓練への関心を低下させ、集中力が低下し、動機付けが下がっていく傾向があるとされている。

これに対して、援助付き雇用のプログラムは実際の職場において仕事につきながら、必要な技能や就業態度等を習得する機会に恵まれる。支援を受けつつ具体的な仕事に取り組む中で、技能の習得、就業態度の形成などに効果的である言われている。

援助付き雇用の基本実施モデルとしては、①個別就労モデル、②エンクレーブ（飛び地）、③移動作業班・モービルクルー、の三つ<sup>15</sup>に大別される。①では、障害をもつ人1人の利用者にジョブコーチがマンツーマンで援助し、利用者の自立度が高まってくるに伴い支援時間を減少する（フェーディング）。②のエンクレーブ（飛び地）では1人のジョブコーチが障害をもつ人を複数人、援助し、フェーディングは行わない。一般的に①よりも重度障害をもつ人が利用者になる。③移動作業班・モービルクルーは、重い障害をもつ人が対象となる。通常、自動車に1人のジョブコーチと複数の利用者が同乗し、清掃などの仕事に出向く。ジョブコーチは常に利用者と一緒にいて、断続的なサポートを行う。

アメリカでは1986年にリハビリテーション法が改正<sup>16</sup>され、1987年から援助付き雇用が制度化された。援助付き雇用の原則は次の4つに集約される。①統合された職場環境：職場は障害のある人と障害のない従業員が日常的に接することができる。②一般就労：仕事はフルタイム、またはパートタイムであっても20時間以上の勤務。なおかつ最低賃金が支払わなくてはならな

い。③重度障害者への配慮：最も重度な障害者へも援助が提供されること。④継続的援助：障害者が必要な期間、必要な援助を継続すること。少なくとも月に2回の支援サービスを提供する。

援助付き雇用については、アメリカはもとより、ヨーロッパ各国においても導入されてきている。たとえばイギリスにおいては1990年代に援助付き雇用制度が導入された。保護雇用の職場として普及した保護工場 (sheltered workshop) も現在は、「援助付き工場 (supported factory)」<sup>17</sup>と呼ばれている。イギリスにおいては援助付き雇用のメニューとして次の4点<sup>18</sup>が実施されている。①支援員の配置、聴覚障害者のための手話通訳者、視覚障害者のための朗読者、その他、障害のある労働者が働くために必要な補助者を雇用するための費用の支給。②通勤支援：通勤に公共交通機関を利用できない障害者のための自動車、タクシー等にかかる費用の支給。③福祉機器：障害者のニーズに適合した用具の配置や設備改造のための費用の支給。④施設改修：障害者のニーズに適合した施設の建築・改築のための費用の支給。

日本においては、保護雇用と同様に、援助付き雇用も制度として確立したものはない。

日本において援助付き雇用を普及させる要となるのは援助付き雇用に対する一般企業の受け入れ姿勢を高めることであろう。援助付き雇用のアプローチは、雇用関係（最低賃金の保証された労働契約）の中で就労をすることを前提としている。そのためには、フルタイム雇用はもちろんのこと、わずかな時間であろうと、実際に働ける場が保障されていることが必要であり、短時間就労やアルバイト雇用も含めた多様な働き方のできる条件を一般雇用の場で十分に確保しておかねばならない。だが、一般企業が労働者としての技能や就業態度が未熟で、養成中である人を雇い入れることは、負担が伴うからである。

現在、日本では援助付き雇用の支援を担うジョブコーチを職場適応援助者<sup>19</sup>との名称で、障害者就労支援機関や障害者を雇用する企業に配置する仕組みが導入されつつある。援助付き雇用制度の確立はまだではあるが、日本でも、実質的な援助付き雇用の取り組みはすでに始まっている。

## 2. 結論

「工賃倍増5か年計画」を批判的に検証しつつ、福祉的就労における工賃のあり方を模索してきた。結論としては、工賃の制度をそのままでの改善は限界があることが分かってきた。「工賃」から「賃金」への転換が必要とされるとの見解に達した。これはすなわち、福祉的就労政策から保護雇用政策への政策転換を意味することになる。日本の障害者就労政策において保護雇用の必要性は先行研究においてすでに明らかにされている内容である。本論文では、福祉的就労の工賃制度を温存しての、「工賃倍増5か年計画」の限界を提示するなかで、福祉的就労政策から保護雇用政策への政策変更の必要性を確認しようと試みてみた。

なお、アメリカ、ヨーロッパ、また日本においても援助付き雇用という新しい雇用形態が進展しつつある。今後は保護雇用と援助付き雇用の両方が障害者就労・雇用政策の要になると推

察される。

#### 〔注〕

- 1 松井亮輔・岩田克彦編（2011年）『障害者の福祉的就労と展望』（中央法規出版）、9ページ
- 2 松井亮輔・岩田克彦編（2011年）『障害者の福祉的就労と展望』（中央法規出版）、9ページ
- 3 松井亮輔・岩田克彦編（2011年）『障害者の福祉的就労と展望』（中央法規出版）、16ページ
- 4 伊藤修毅（2013年）『障害者の就労と福祉的支援』（かがわ出版）、26ページ
- 5 磯野博（2010年）「障害者雇用における『保護雇用』のありかた」（障害者の自立支援と『合理的配慮』に関する研究・総括研究報告書）、1ページ
- 6 児島美都子編（1982年）『障害者雇用制度の確立をめざして』（法律文化社）、262ページ
- 7 児島美都子編（1982年）『障害者雇用制度の確立をめざして』（法律文化社）、262～264ページ
- 8 『広辞苑第5版』（1998年）（岩波書店）
- 9 成長力底上げ戦略構想チーム（2007年）「成長力底上げ戦略（基本構想）」
- 10 厚生労働省・援護局障害保健福祉部長（2007年）「『工賃倍増5か年計画』を推進するための指針」
- 11 小川浩・志賀利一・梅永雄二・藤村出（2000年）『ジョブコーチ実践マニュアル』（エンパワメント研究所）、6ページ
- 12 デボラ・R・ベッカー、ロバート・E・ドレイク、（訳）堀宏隆（2004年）『ワーキンライフ』（金剛出版）、32ページ
- 13 デボラ・R・ベッカー、ロバート・E・ドレイク、（訳）堀宏隆（2004年）『ワーキンライフ』（金剛出版）、32ページ
- 14 小川浩（2001年）『ジョブコーチ入門』（エンパワメント研究所）、19ページ
- 15 小川浩（2001年）『ジョブコーチ入門』（エンパワメント研究所）、23～24ページ
- 16 日本職業リハビリテーション学会（2012年）『職業リハビリテーションの基礎と実践』（中央法規）50ページ
- 17 松井亮輔・岩田克彦編（2011年）『障害者の福祉的就労と展望』（中央法規出版）、45ページ
- 18 松井亮輔・岩田克彦編（2011年）『障害者の福祉的就労と展望』（中央法規出版）、171ページ
- 19 日本職業リハビリテーション学会（2012年）『職業リハビリテーションの基礎と実践』（中央法規出版）162ページ

#### 【参考文献】

- ・鈴木勉・田中智子編（2011年）『新版 現代障害者福祉論』（佛教大学）
- ・障害者生活支援システム研究会編（2007年）『障害者自立支援法と人間らしく生きる権利』（かがわ出版）
- ・総合社会福祉研究所編（2009年）『現場がつくる新しい社会福祉』（かがわ出版）
- ・松為信雄・菊池恵美子編（2006年）『職業リハビリテーション学』（協同医書出版社）
- ・内閣府編（2012年）『平成24年版障害者白書』（内閣府）
- ・内閣府編（2013年）『平成25年版障害者白書』（内閣府）
- ・内閣府編（2014年）『平成26年版障害者白書』（内閣府）
- ・厚生労働省編（2012年）『平成24年版厚生労働白書』（厚生労働省）
- ・厚生労働省編（2013年）『平成25年版厚生労働白書』（厚生労働省）
- ・厚生労働省編（2014年）『平成26年版厚生労働白書』（厚生労働省）



- ・ 峰島厚 (2008年) 「障害者自立支援法と就労支援施策」『障害者問題研究36号』(全国障害者問題研究会)
- ・ 稲垣貴彦 (2004年) 「知的障害者授産施設の実態」(中部学院大学研究紀要)
- ・ 鈴木清寛 (2009年) 「セルフにおける工賃水準の向上についての取組」『職リハネットワーク65号』(障害者職業総合センター)
- ・ 鈴木勉 (2013年) 「障害者福祉政策の現局面」(佛教大学総合研究所紀要)
- ・ 障害者自立支援法問題研究会 (2011年) 「就労継続支援事業などの工賃の現状を見る」『厚生福祉5786号』
- ・ 高橋信二 (2009年) 「工賃倍増に向けた取り組み」『職リハネットワーク65号』(障害者職業総合センター)
- ・ 障害者自立支援法問題研究会 (2011年) 「工賃向上への取り組みと課題」『厚生福祉5791号』
- ・ 障害者自立支援法問題研究会 (2011年) 「工賃の目標と工賃向上計画の事例を見る」『厚生福祉5788号』
- ・ 中西良彦 (2004年) 「福祉施設の工賃と源泉徴収義務」『税理47号』
- ・ 京極高宣 (2009年) 「障害者の就労支援はどうあるべきか」『職リハネットワーク65号』(障害者職業総合センター)
- ・ 松下光穂・谷口泰司 (2010年) 「福祉的就労の現状と課題に関する一考察」(関西福祉大学)
- ・ 久保耕造 (1994年) 「保護雇用」『リハビリテーション研究81号』(日本障害者リハビリテーション協会)
- ・ 濱口桂一郎編 (2013年) 『福祉と労働・雇用』(ミネルヴァ書房)
- ・ 永野仁美 (2013年) 『障害者の雇用と所得保障』(信山社)
- ・ 宇野木康子 (2010年) 「精神障害者の個別的就労支援方式 (IPS) の導入をめぐる課題」(熊本学園大学社会関係研究 第15巻第1号)
- ・ 大江基 (1992年) 「よりよい援助付き雇用のために」『リハビリテーション研究第90号』(日本障害者リハビリテーション協会)
- ・ 社会福祉法人オリーブの樹 (2013年) 「工賃向上計画を円滑に実施するための取組みに関する調査報告書」(社会福祉法人オリーブの樹)
- ・ 就労支援委員会編 (2000年) 『就労支援制度の制度としくみ』(全日本手をつなぐ育成会)
- ・ 梅永雄二 (1999年) 『自閉症者の就労支援』(エンパワメント研究所)
- ・ 日本障害者雇用促進協会編 (1999年) 『障害者雇用ガイドブック』(雇用問題研究会)
- ・ 坂本洋一 (2006年) 『障害者自立支援法』(中央法規出版)
- ・ ミネルヴァ書房編集部編 (2014年) 『社会福祉小六法』(ミネルヴァ書房)
- ・ 中央法規出版編集部編 (2001年) 『新版社会福祉用語辞典』(中央法規出版)

(おかもと ゆうじ 社会福祉学研究科社会福祉学専攻修士課程修了生)

(指導教員: 鈴木 勉教授)

2015年 9 月25日受理